

# モンゴルにおける非常時利用草地制度 -- その変容 と課題 (特集 生態危機とサステナビリティ -- フィールドからのアプローチ)

著者	中村 知子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	214
ページ	19-22
発行年	2013-07
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00003672">http://hdl.handle.net/2344/00003672</a>

# モンゴルにおける非常時利用草地制度——その変容と課題——

中村 知子

## 一、はじめに

モンゴルの牧畜民は、一般的に複数の種類の家畜（ウマ、ウシ、ヒツジ、ヤギ、ラクダ）を少数世帯で飼育しながら季節毎にほぼ定まった営地を移動する牧畜を行っている。しかしながら災害等に通ずる気候変化が生じた際には、通常の放牧範囲を超えて災害から逃れる「オトル」とよばれる移動を行う。「オトル」という行為には、災害から逃れる目的のものほか、家畜を肥えさせる目的や、塩分を家畜に与えることを目的とするもの等様々なものがある（参考文献①、②）。なかでも災害避難としてのオトルは、例えば旱害から逃れ、時には雪害から逃れる意味を持っており、モンゴルの牧畜民にとって「危機」状況を脱することができる。オトルは社会主義時

代、ポスト社会主義時代、そして現在と社会体制が変わっても常用されてきた。とはいえ、社会体制の変化にともないオトルの形態も少なからず変わっている。

例えば社会主義時代半ばには、オトル用の草地が設置され国家管理下におかれた。これはネグデルという牧畜生産集団化にともない、それまで牧民個々の判断によつて行われていたオトルが行政管理下にて行われるようになったことに由来しており、いわば災害に対する国家的対応として理解できる。本稿ではこのようなオトル用牧草地を「非常時利用草地」と呼び、社会主義時代半ばから現在までの非常時利用草地の変遷と現状の課題を報告することを目的とする。

なお、本稿が対象とする地域はモンゴル国ヘンティ県ヘルレンバ

ヤーンウライン村（以下KBUと記す）である。また本稿が扱うデータは、特筆しない限りすべて二〇一一年から二〇一三年にかけて現地で行った聞き取り調査（牧畜民、元行政担当者、現行政関係者、農牧省オトル担当者）に基づく。

## 二、牧畜生産集団化（ネグデル）時代の非常時利用草地

地元民によると、KBU周辺は古くよりオトル用地域として名を馳せていた。とりわけ災害のなかでも雪害時に利用されており、冬季にオトルの家畜が集まっていた。雪害の発生要因には、冬季の雪の量のほか夏季の草原状態が大きく関係する。というのも、夏季に十分肥えられなかった家畜は冬場の草資源の減少に耐えられず、死に至る。そのため夏季の草状態

が悪かった場合、秋の終わりに良質な草原へ移動することが雪害対策となる。その移動先として適した場所と認識されていたのがKBUであった。

このKBUが非常時利用草地として制度化されたきっかけは、避難家畜に与えるための乾草製造を行うオトル用乾草ステーションが設立されたことであつた。それは一九六一年、国家大会議の一七五号にて決定され、その後ステーション設立の為に、無人地帯であつた当該地域に乾草製造にかかわる労働者が集められ村が作られた。村の設立実態や乾草製造の活動内容は別稿に譲るが（参考文献③）、このオトル用乾草ステーションには、乾草製造のほかにオトルに來た牧畜民への対応という重要な任務があつた。

社会主義時代にその地でオトルをしたことがあるというドンドゴビ県の牧畜民によると、夏季の草原の質が悪い場合、ネグデル長と移動先の組織長の間でオトルの契約が結ばれる。その後通常一ヶ月に出産予定家畜以外を連れてKBUに向けて出発し、越冬後三月八日前後に地元に戻っており、ドンドゴビ県、ドルノゴビ県、ヘン

ティ県、トゥブ県などから人々が訪れていた。

一九六五年よりKBUで獣医として働いていたB氏によると、ステーション設立初期にあたる一九六六年ごろから、井戸探掘や家畜囲い整備等のオトル用牧草地を改善させる活動が始まったという<sup>(1)</sup>。また、オトルに來た牧畜民の家畜を診る仕事も担っており、住民総出でオトル地域の環境整備に携わっていた。

一九七四年になると、オトル用乾草ステーションは国営農場化が決まり、予算も増加し活動範囲も拡大した。同時期、行政内部にオトル管理部署が出来、専門家が揃い、またオトルの牧畜民もそれぞれ自分の県から獣医や医者連れにくるようになった。また行政のオトル担当者もオトル期間中非常時利用草地に常駐していたため、基本的社会サービスは非常時利用草地内で提供されることとなった。

### 三. 制度の崩壊と人々の対応

さて、このように社会主義時代には緊急時の牧草地として利用されていた非常時利用草地は、社会主義の崩壊とともに消滅する。そしてそれまでオトル管理も担って

いた国営農場は一九九一年に崩壊し、行政レベルとしても単なる村となった。しかしながら、制度は崩壊しても人々の記憶と経験は継続する。そのため、ひとたび災害となると大量の牧畜民が「良質なオトル用牧草地」という記憶を頼りにKBUへ移動してきたのである。地元の人々は当時の無秩序状態を次のように語っている。

「好き勝手に人が移動してきて、好き勝手に牧草地を使い、好きな時に出て行った。戻る人もいれば戻らない人もいた。出産時期前に仕方なく帰る牧民もいた。当時はオトルで來た牧畜民を把握（管理…筆者注）する人はいなかった。」

「一九九九年から二〇〇〇年の雪害が酷かった時、ものすごく苦しかった。丁度村長をやっていたときで、牧民が次々とやってきて、〇〇県の△△村の牧畜民が私の冬営地を使っているという類の放牧地を巡る相談があった。しかし自分はオトルの責任担当者ではなかったため、口だしはせず、お互い話して解決するように促した。」

また、別の地元民によると、酷い時には年間二五万〜三〇万頭の

家畜が秋から冬にかけて滞在することもあり、牧草地の破壊がすすんだという。例えば草原状態の指標となっている、一平方メートル内に生えている草の種類も、二〇〇〇年代はじめには四種類位まで減ったという。健康な草原であれば一三種類の草が生えるそうだが、現在は六、七種類まで回復している。勿論自然環境の悪化の要因には気候変化等様々な因子を想定しなければならず、大量の牧畜民の流入が自然環境を破壊したとはいえない。しかし地元民の認識では、草原の悪化と無管理状態のオトルが関連付けて解釈されている。

この様な草原悪化に危機感を抱いた地元民は、当時の村長を中心として国に草原管理を働きかけたという。当時農牧省の大臣であったテルビンダウガ氏（現在の国家副議長）が二〇〇二年一〇月に現状視察に來た際には、村長らが「KBUが無法地帯・無管理状態にあること」を指摘し、国家組織の下で管理される必要性を訴えた。また、ナサンジャルガル氏が大臣であった時代に開催されたオトル関係の会議（ゴビスンベル県で開催）の際にも村長が熱心に草

原状態の現状を伝えたという。このような地元民の努力が実を結び、二〇〇七年九月に政府決定が下され、食糧農産省、農牧省管轄下に非常時利用草地関係の小組織が設置されることになった。

### 四. 新制度の設立とその内容

二〇〇七年に非常時利用草地関係の小組織が設置されたのを受け、現在では全国に非常時利用草地を設置する発展的プロジェクトが実施されている。プロジェクトで決定された非常時利用草地の場所は、ほぼ社会主義時代に非常時利用草地となっていた場所と重なっており、社会主義時代の制度を意識したものとなっている。個別事例としてのKBUでの具体的活動に関しては後に記すとし、まず、国が行った発展的プロジェクト「県間オトル牧草地プロジェクト」に関し簡単に述べよう。

「県間オトル用牧草地」プロジェクトは非常時利用草地小組織の結成をベースとして、二〇一一年から二〇一七年にかけて実施されている。財源は国家予算のほか地方予算、個人や企業、団体の投資、外資や国際機関の無償援助等を利用している。本プロジェクト





写真1 ヘルレンバヤーンウラン草原から村を望む（2012年9月 モンゴル国ヘンティ県ヘルレンバヤーンウランにて筆者撮影）



写真2 オトル用牧草地地域境界（非常時利用草地境界）を示す看板（2012年9月 モンゴル国ヘンティ県ヘルレンバヤーンウランにて筆者撮影）

の目的は、①オトル領域内の牧草地の利用・管理・保護を改善、またそれにもとまう諸問題を解決するための法的環境整備、②オトル地域の牧草地の状況を判定・測定し、合理的に利用し、管理・保護し、改善・復興させ、牧草貯蔵地域を新たに確定するための活動強化、③オトル地域の牧草地の水供給改善、④オトル地域における牧草、飼料の備蓄、家畜群の自然災害時に耐える体力・適応力を強化、⑤オトル実施中の牧民たちに快適な社会環境を提供（教育サービス、医療サービス等）となつて

いる。また、それぞれの達成目標も設定されており、たとえば県間オトル用牧草地は二〇一二年までに一二〇万ヘクタール、二〇一六年までに二四〇万ヘクタールまで増やすことが成果目標として掲げられている（この数値はモンゴルの牧草地総面積の一〇％に相当する）。そのほかオトル用牧草地地域境界の標識を二〇一二年までに六〇〇個、二〇一六年までに八〇〇個設置するとし（写真1・2）、また新井戸も二〇一二年までに四九基、二〇一六年までに一三四基とするなど細かく定められている。

さて、KBUでも、このプロジェクト方針に基づき村内の一部の土地が非常時利用草地となり、農牧省の管理下に置かれるようになった。その管理を担っているのが、二〇〇七年九月一七日に責任者として任命された村民G氏である。彼は牧草地の利用方法等の研修を受けたうえで牧草地の管理を行っており、彼のほか、助手と見張り人を含め三人で業務を遂行している。このメンバーでオトルの受け入れ業務のほか、牧畜民の生活を一軒一軒訪ねて確認したり、井戸の稼働や盗難被害のチェックや、関連設備（石の家畜囲い等）の建設を行っている。G氏によると、二〇〇七年以降KBUでは一月一日～四月一日までオトルの牧畜民を受け入れている。受け入れにあたり、毎年秋にオトル希望の牧畜民が県に届けを出し、一〇月初めごろに県が農牧省の県間オトル本部に希望を伝える。具体的には、「県の〇〇ソムの何世帯、何頭の家畜が今年KBUで冬を過ごしたいと要望している」と農牧省に要請を出し、その要請を受け、KBUに移動希望のソム長やバグの長が来て会議を行う。そしてそのオトル会議でKBUの草状

態と県の要望を併せ、受入の調整を行う。この手順は社会主義時代のそれと大変よく似ている。また、家畜頭数に応じて牧草使用料金を徴収するのも任務のひとつとなっている。

## 五・浮かび上がる問題

この様に社会主義時代の非常時利用草地を踏襲、再構築する形で実施されたプロジェクトは、環境改善の面で評価を得ている一方で、新たな問題も生んだ。KBUの現村長からは、オトルに來た牧畜民の社会面でのサポートにかかわる問題が指摘されている。

現在ではKBUは単なる一行政村であり、オトルに來た牧畜民の社会面のサポートを引き受ける業務は担っていない。先に挙げた「県間オトル牧草地プロジェクト」計画には、社会面でのサポートも本プロジェクトが実施することが明記されている。しかしながら現状は、オトルに來た牧畜民の医療や教育にかかわるサービスを村がサポートせざる得ない状況だという。例えば、オトルに來た牧畜民が体調を崩した際、彼らはすべてKBUに支援要請を求める。実際に最近救急車等を出動させ、雪の

なかで立ち往生した牧畜民をレスキューしたケースもあったという。しかし、村内の医療サービスを賄う医療費は、村民の人数に応じた、いわば村民の為の医療サービス分しか支払われていない。そのため、経費（救急車のガソリン代等）は全て村内の予算で賄っている。KBUの村政府関係者は、「非常時利用草地の領域は村内領域に入っているが、管轄は農牧省が行うものであり、そこにきたオトルの人も我々の村民ではない。」と述べている。このようにいわば無償でサポートを行っているというのがKBU村政府関係者の言い分である。一方で八〇歳代の村民からは、オトルにきた牧畜民の所属する県が、村や村長に対し金品で使用料金相応の贈与を行っているとの話が聞かれたが、これは公的なものではなく私的な贈与であり社会サービスの提供が村のボランティア精神にゆだねられていることに對する返礼と解釈できる。

このように国家予算のプロジェクト内の目標である「教育や文化や医療サービスの提供拡大」は、実際には遅れているのが現状である。また、牧草地使用料に關しても徴収の難しさが問題として挙げら

れている。というのも、オトルに來る牧畜民には少なからず雇われ牧民が含まれている。そのため雇い主との間で牧草地使用料に關する話し合いが行われていないことが多く、結局徴収が出來ないケースがある。さらにこの牧草地使用料は農牧省独自で決定されたものであり、法的拘束力がない点も徴収が難しい一因となっている。

そのほか、新たに非常時利用草地として設定されたチレン・フフデルでは、制度に伴う異なった問題が指摘されている。通常非常時利用草地では草原の状態を管理するために、冬季以外の家畜立ち入りを禁止している。そのため制度執行以前からその場所を通常の放牧地として利用していた牧畜民へ立退きを命じている例もある。しかし彼らにとって立退きは納得できるものではなく、不満を持っているケースもみられる。

このように様々な問題が生じているのが現在の非常時利用草地制度の実態である。

## 六 おわりに

モンゴルにおいてオトルは冬季の家畜死を防ぐ重要な手段であった。特にネグデル形成以降は組織

的に移動が実施され、また受入先も組織化され、様々なサービスが整えられて非常時利用草地制度として確立するようになった。そして社会主義崩壊とともに消滅した制度は、土地荒廃を危惧する地元民の訴えにより再度新制度化されたものの、その実施において諸問題を含んでいる事が明らかとなった。

この様に、通時的に変容過程を追っていくと、生じている問題には「社会体制の断絶と社会認識の継続」が背景にあることが分かる。例えば、社会主義時代の崩壊とともに制度は「断絶」する。しかしその一方で「オトル地域」としてのKBUという、社会主義時代からの人々の認識は「継続」して保たれ、オトル牧畜民の集中を生み出したのである。また、五で指摘したように、社会サービス提供面にみられる問題も、「社会主義の崩壊と共にオトル担当行政としての村の役割は終了した」と「断絶性」を強調する

村長の意識に対し、社会主義時代と同様現在のKBUに社会サービス提供を求めている牧畜民の意識には「社会主義時代からの継続性」がある。また、「断絶性」を

強調しながらもサポートを行う村政府関係者の対応は「社会主義時代に担っていたオトル地域としての認識」の継続性によって為されているとも解釈できよう。

この様に、モンゴルの牧畜民にとつての災害対策は、「移動する」という最も重要な要素を維持しつつ変容し、現在では社会体制の断絶と人々の意識の継続のはざまで折り合いをつけながら実践に至ってきたのが実情なのである。

(なかむら ともこ／茨城キリスト教大学兼任講師)

### 《注》

(1) 例えば毎年六〇頭の家畜を収容できる家畜囲いを作る等インフラ整備を行っていた。この様な活動は一九八五年まで毎年継続され、その結果合計一七八個の屋根付家畜囲い、二八カ所の深井戸、三四カ所の短い煙突のある井戸（カーシカという）が稼働するまでになった。

### 《参考文献》

- ① 利光有紀「一九八三「オトルノート」――モンゴルの移動牧畜をめぐる――」『人文地理』三五一六 人文地理学会 六八―七九ページ。
- ② 吉田順一「一九八二「モンゴルの遊牧における移動の理由と種類について」『早稲田大学大学院文学研究科紀要』vol.28 三二七―三四二ページ。
- ③ 中村知子「二〇一二「乾草製造からみるモンゴルの社会主義的牧畜―社会主義時代がもたらした構造的変化に關して―」『長期化する生態危機への社会対応とガバナンス』調査研究報告書 アジア経済研究所九五―一一〇ページ。